

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till informationssamhällsbalk samt till lagar om ändring av 161 § i markanvändnings- och bygglagen och 38 kap. 8 b § i strafflagen

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 februari 2014 regeringens proposition med förslag till informationssamhällsbalk samt till lagar om ändring av 161 § i markanvändnings- och bygglagen och 38 kap. 8 b § i strafflagen (RP 221/2013 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att kulturutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Kaisa Laitinen, lagstiftningsråd Maaret Suomi och överinspektör Laura Tarhonen, kommunikationsministeriet
- direktör Jukka Liedes, undervisnings- och kulturministeriet
- undervisningsråd Asko Lippo, Utbildningsstyrelsen
- forskardoktor Olli Vesterinen, Helsingfors universitet, Institutionen för lärarutbildning
- biträdande direktör, resultatområdeschef Leo Pekkala, Nationella audiovisuella institutet (KAVI), enheten för mediefostran och bildprogram
- specialsakkunnig Simo Tanner, Finlands Kommunförbund

- laboratoriechef Tommi Toivonen, strålsäkerhetscentralen
- filosofie doktor, forskare Mikko Ahonen, Tammerfors universitet
- universitetsforskare, universitetslektor Marko Ala-Fossi, Tammerfors universitet
- juris magister, politices magister, projektchef, forskare Marjukka Hagström, Åbo yrkeshögskola
- jurist Pekka Savola, CSC — Tieteen tietotekniikan keskus Oy
- biträdande direktör Petra Wikström, MTV MEDIA
- direktör Marcus Wiklund, Sanoma Media Finland och Sanoma News
- utgivningsdirektör Ismo Silvo, Rundradion
- jurist Mikko Hoikka, Mediernas Centralförbund rf
- verksamhetsledare Stiina Laakso, Suomen Audiovisuaalisen Alan Tuottajat SATU ry
- jurist Leena Suuronen, Kopiosto ry
- projektdirektör Lauri Kaira, Luovan työn tekijät ja yrittäjät Lyhty ry
- advokat Lauri Rechardt, Musiikkituottajat — IFPI Finland ry
- expert Patrick Frostell, Teknologiindustrin rf
- jurist Jussi Mäkinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— kommunikationsministeriet

— strålsäkerhetscentralen
— Gramex ry

— Teosto ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med informationssamhällsbalken är att föra samman lagstiftning som påverkar informationssamhällets funktion och strukturer och att på detta sätt förenkla regleringen. Det är ett välkommet syfte. En och samma lag kommer nu att innehålla bestämmelser om bl.a. koncessioner, kommunikationsinfrastrukturen, kommunikationens konfidentialitet och integritetsskydd, audiovisuella tjänster, dataskydd och domännamn. Det rör sig om en mycket omfattande proposition, men den gäller exempelvis inte de särskilda informationssamhällsrelaterade frågorna inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. Kulturutskottet vill särskilt lyfta fram strävan att skydda enskilda personers intressen och målet att samtidigt möjliggöra nya offentliga tjänster. Det är mycket bra att regeringen har fäst vikt vid att olika språkliga och kulturella rättigheter tillgodoses med respekt för mångfald och pluralism.

Informationsteknik och pedagogik

Möjligheterna att använda informations- och kommunikationsteknik (IKT) som stöd vid inläring har redan i flera årtionden varit aktuella inom forskning och utveckling (FoU) och inom utbildningspolitiken. Utskottet behandlade i ett färskt utlåtande om statsrådets framtidsredogörelse "Välfärd genom hållbar tillväxt" (SRR 7/2013 rd — KuUU 1/2014 rd) ingående hur informationstekniken och digitaliseringen påverkar skolundervisningen. Många lärare är väl insatta i informations- och kommunikationsteknikens fördelar både i arbetet och privat. Ändå används tekniken inte systematiskt i skolundervisningen.

Enligt vad utskottet erfar främjar utbildningsförvaltningen e-inläringstjänsternas tillgång och användning nationellt i form av molntjänster och andra e-tjänster. Det är viktigt att inläringen och undervisningen ses över i syfte att ge eleverna den nya kunskap som behövs på 2000-talet. En utfrågad expert anser att man bör koncentrera sig på frågor som hur eleverna kan hjälpas att självständigt hantera sina färdigheter och förstå sina kunskaper (metakognition), hur och varför kunskap behövs vid olika tillfällen och vem som producerar denna kunskap eller hur samarbete kan organiseras och stödjas. Som ett exempel på ett innovationsprojekt nämner utskottet projektet Koulu Kaikkialla (ung. Skolan finns överallt). Dess grundläggande syfte är att stödja aktörerna i olika inlärningsmiljöer i deras arbete. Projektet går ut på att samla utvecklarna av inlärningsmiljöer till ett interaktivt nätverk, bygga upp en ny verksamhetskultur för lärande och utveckla den tillhörande pedagogiken. Undervisnings- och kulturministeriet har startat ett projekt för molntjänster i undervisningen, Pilviväylä, och inom det försöker man underlätta användningen av tjänster och material som stöder lärandet. Det är meningen att tjänsterna och materialet ska tas fram av företag, organisationer, lärare och elever. Enligt ett expertutlåtande är det viktigt att med hjälp av lagstiftning säkerställa heltäckande, tillförlitliga och till sin kapacitet tillräckliga kommunikationsförbindelser till skäligt pris i olika delar av landet. Kulturutskottet understryker att alla skolor och läroanstalter måste ha tillgång till heltäckande kommunikationsförbindelser till skäligt pris och med tillräcklig kapacitet om exempelvis de tjänster som den mobila tekniken erbjuder ska kunna utnyttjas fullt ut. En omfattande och effektiv användning av e-inläringstjänster kräver dessutom att de heltäckande identifieringstjänster som behövs för att använda e-tjänster nationellt tas

fram också för minderåriga inlärare och att tjänsterna fås till skäligt pris samt är lätta att använda.

Det är ytterst viktigt att skolorna kan erbjuda alla elever de möjligheter till kompetens och lärande som utvecklingen av informationssamhället kräver på lika villkor oavsett var de bor och vem som anordnar utbildningen, menar utskottet. Det gäller skolornas infrastruktur för informations- och kommunikationsteknik, apparatur, programvara, lärare och it-specialister. I synnerhet understödda bredbandsprojekt i glesbygden är livsviktiga både för de lokala skolorna och mer generellt också för bosättningen och näringslivet.

Utskottet har också hört sakkunniga om hur befolkningen, särskilt barn och ungdomar, exponeras för radiofrekvent elektromagnetisk strålning i omgivningen. Enligt uppgift har de eventuella strålningsriskerna behandlats i Europaparlamentet resolution från 2009 avseende säkerhet när basstationer för mobiltelefoner placeras, Europarådets resolution från 2011 avseende riskerna med att barn och ungdomar använder mobiltelefoner och ställningstaganden från Internationella centret för cancerforskning (IARC) inom Världshälsoorganisationen (WHO).

Enligt det inhemska expertorganet Strålsäkerhetscentralen har exponeringen för radiofrekvent strålning i omgivningen inte ökat märkbart enligt centralens egna och flera internationella rapporter, även om de mobila näten och e-kommunikationen ökat betydligt de senaste åren. Enligt centralens utlåtande är exponeringen från basstationerna mycket liten. Mobiltelefonen är enligt centralens redogörelse för utskottet den enda källan till någon större exponering. Stråldoserna från mobiltelefoner kan som högst nå upp till de tillåtna maximivärdena. I Finland finns bestämmelser om maximivärdena för radiofrekvent strålning som människor får utsättas för i social och hälsovårdsministeriets förordningen 294/2002. Värdena ligger i linje med vad som sägs i rådets rekommendation 1999/519/EG.

Strålsäkerhetscentralen ger allmänna råd till allmänheten för hur man kan minska exponeringen för strålning från mobiltelefoner. Enligt

centralens utlåtande är det lätt att minska exponeringen genom att använda högtalarfunktionen eller handsfree eller genom att undvika samtal vid dålig täckning såsom i en källare eller i bilen vid körning.

Utifrån inkommen utredning anser utskottet det vara viktigt att universiteten och forskningsinstitutet fortsatt satsar på forskning i hur radiofrekvent elektromagnetisk strålning påverkar människan.

Nätneutralitet

Med nätneutralitet avses enligt propositionen att trafiken i princip förmedlas oberoende av avsändarens eller mottagarens adress, innehållet, tillämpningen, tjänsten eller terminalutrustningen. Det har under sakkunnigutfrågningen framförts att den föreslagna bestämmelsen om nätneutralitet (110 § i lagförslag 1) inte är helt entydig. Även om huvudregeln ska vara att nätneutralitet råder, tillåter paragrafen begränsning av kommunikationstrafik i de fall som anges i lagen. Enligt propositionsmotiven är avsikten att förteckningen över begränsningsgrunderna ska vara uttömmande. Förteckningen motsvarar nu läget och nuvarande praxis, menar regeringen.

Det är nödvändigt att alla internetabonnemang i Finland faktiskt är nätneutrala och att man inte som regel utesluter eller gör åtkomsten långsammare till ett visst innehåll eller en viss tjänst. Utskottet föreslår att kommunikationsutskottet gör ytterligare en granskning av ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen om nätneutralitet. Detta i syfte att säkerställa att särskilt möjligheten att begränsa användningen av internet genom ett avtal mellan teleföretaget och abonnenten till alla delar tolkas som ett begränsat undantag från huvudregeln.

Dessutom vill utskottet poängtera att detaljmotiven till 110 § 1 mom. 2 punkten uttryckligen nämner myndighets- och domstolsbeslut som meddelas med stöd av upphovsrättslagstiftningen. Det är viktigt att klart olagliga upphovsrättskränkande tjänster även i fortsättningen kan åtgärdas genom att domstolen med stöd av upp-

hovsrättslagen förelägger dem som levererar internetjänster att avbryta en specifik tjänst.

Koncessionssystemet

Utskottet understryker vikten av att mångfalden i e-kommunikation också tryggas genom koncessionssystemet. I synnerhet bör den inhemska programvarans ställning stödjas i den allt hårdare konkurrensen med den relativt enhetliga internationella programvara som internationella storföretag erbjuder. Enligt propositionen tilldelas Rundradion Ab och de kanaler som tjänar allmänintresset frekvenskapacitet i den utsträckning de behöver. Sakkunniga har framfört att koncessionerna regleras nationellt, vilket innebär att man genom koncessionsbestämmelserna kan ge företräde dels till kanaler som tjänar allmänintresset, dels till andra kanaler som främjar kommunikationens mångfald och inhemsk programproduktion.

Utskottet föreslår att kommunikationsutskottet överväger att också sådana inhemska tv-kanaler ska garanteras tillgång till sändningskapacitet som investerar i inhemsk programproduktion och sysselsätter inhemska aktörer.

Innehållet i tv-sändningar

Enligt uppgift kommer bestämmelserna om audiovisuellt innehåll och audiovisuella tjänster huvudsakligen att kvarstå i nuvarande form. Ändringarna i bestämmelserna om televisions- och radioverksamhet samt om beställ-tv bygger på de ändringar som föreslås i statsrådets kommunikationspolitiska program för elektroniska medier (SRR 4/2012 rd). Tittarnas och lyssnarnas intressen tillgodoses genom att det finländska televisions- och radioutbudets kvalitet och mångsidighet säkerställs. På särskilt angivna kommersiella kanaler som tjänar allmänintresset ställs enligt de föreslagna 26 och 27 § krav som bidrar till att bevara nuvarande högklassiga innehållsutbud.

Också den föreslagna 210 § bygger på det kommunikationspolitiska programmet. Enligt den paragrafen ska kvoten för oberoende producenters produktion höjas till 19 procent. Enligt

den gällande lagen om televisions- och radioverksamhet ska en utövare av televisionsverksamhet för program som producerats av oberoende producenter reservera 15 procent av sin sändningstid eller alternativt 15 procent av sin budget för programutbud. Det är viktigt att det till största delen rör sig om nyproduktion.

Utskottet hänvisar till sitt utlåtande (KoUU 12/2012 rd) om det kommunikationspolitiska programmet för elektroniska medier, där utskottet stödde redogörelsens linjeval att andelen för oberoende producenters program skulle höjas till 19 procent av sändningstiden eller budgeten för programutbud. Utskottet ser mycket positivt på att regeringen nu föreslår att detta linjeval ska bli verklighet.

Den föreslagna 211 § innebär att även barnprogram i fortsättningen förses med ljud- och textningstjänster. Textning av programmen hjälper inte bara barn utan framför allt hörselskadade, både barn och vuxna, och exempelvis barn som talar invandrarspråk. Utskottet menar att förslaget är mycket bra och värt att stödja.

Distributionsskyldighet och upphovsrätt

Syftet med skyldigheten att distribuera program (sändningsplikt, must carry) är att se till att kanaler av samhällelig betydelse är tillgängliga också i kabelnätet. Regleringen avser säkerställa den rätt att ta emot meddelanden som ingår i yttrandefriheten och därmed öppna möjligheter för tittarna till pluralistisk kommunikation och fri åsiktsbildning. I Finland innebär denna skyldighet emellertid ett exceptionellt intrång i tv-sändningsmarknadens funktion med hänsyn till att sändning av program som omfattas av distributionsskyldigheten i kabelnät är befriad från upphovsrättsersättning med stöd av 25 i § i upphovsrättslagen (404/1961).

Enligt förslaget ska bestämmelser om distributionsskyldigheten finnas i 227 §, som enligt regeringen i sak motsvarar 134 § i kommunikationsmarknadslagen. Punkterna 2 och 3 i 1 mom. ska enligt den föreslagna 351 § vara i kraft till och med den 31 december 2016, med andra ord de där avsedda kanalerna som tjänar allmän-

intresset, inklusive materialet och specialtjänsterna. Detta motsvarar den gällande regleringen i kommunikationsmarknadslagen i fråga om distributionsskyldighetens giltighet.

När riksdagen behandlade regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av 134 § i kommunikationsmarknadslagen, 134 § i kommunikationsmarknadslagen och lagen om televisions- och radioverksamhet (RP 13/2010 rd) förutsatte den i ett uttalande att regeringen vidtar åtgärder i syfte att bedöma om 25 i § i upphovsrättslagen behöver ändras, om nät- och tjänsteutbudet 2011—2016 utvecklas på ett sätt som i dag inte kan förutses och om denna utveckling leder till ett oskäligt slutresultat för upphovsmännen eller medborgarna.

Utskottet instämmer i uttalandet från 2010 att man på nytt måste titta på om distributions-skyldigheten bör fortsätta senast när den nuvarande och den nu föreslagna giltighetsperioden börjar löpa mot sitt slut och först sedan och utifrån det aktuella marknadsläget och den tekniska utvecklingen besluta om skyldigheten ska fortsätta eller inte.

Kommissionen gav den 21 februari 2014 Finland en formell underrättelse om 25 i och 47 § i lagen om upphovsrätt (404/1961). Paragraferna innebär att teleföretag som tillhandahåller nättjänster i kabeltelevisionsnät får vidareända kanaler som omfattas av distributionsskyldighet utan upphovsmännens tillstånd och utan att betala den som framför verket och producenten ersättning. Kommissionen anser att bestämmelserna strider mot artikel 3 i direktiv 2001/29/EG (upphovsrättsdirektivet) och artikel 8.2 i direktiv 2006/115/EG (direktivet om närstående rättigheter).

Kommissionen hänvisar till EU-domstolens rättspraxis när det gäller tolkningen av artikel 3 i upphovsrättsdirektivet. Det är på den kommis-

sionen baserar sin uppfattning om att vidare-sändning i kabelnätet av kanaler som omfattas av sändningsplikt är överföring till allmänheten enligt artikel 3 i upphovsrättsdirektivet och åter-givning för allmänheten enligt artikel 8.2 i direktivet om närliggande rättigheter. De undantag från och inskränkningar i rätten att överföra verk till allmänheten som räknas upp i artikel 5 i upphovsrättsdirektivet är uttömmande, och där finns inga undantag som gäller överföring till allmänheten inom sändningsplikten. Därför anser kommissionen att sådan vidare-sändning inte kan befrias från kravet att inhämta tillstånd av upphovsmännen och betala dem ersättning när verket överförs till allmänheten.

En formell underrättelse är den första etappen i kommissionens överträdelseförfarande. Efter det kan kommissionen lämna ett motiverat yttrande och hänskjuta ärendet till EU-domstolen, om den anser att Finland fortsatt bryter mot de aktuella direktivbestämmelserna.

Regeringen föreslår i detta sammanhang inga ändringar i lagen om upphovsrätt. Distributions-skyldigheten hänger emellertid samman med det åtföljande undantag i lagen om upphovsrätt som begränsar upphovsrätten. Utskottet anser på grund av kommissionens underrättelse plus motiveringen att lagen om upphovsrätt skyndsamt måste ändras för att garantera upphovsmän, framförare och producenter rätt till ersättning för vidare-sändning av kanaler som omfattas av distributions-skyldigheten. Utskottet föreslår att kommunikationsutskottet i sitt betänkande föreslår ett uttalande om detta.

Ställningstagande

Kulturutskottet föreslår

att kommunikationsutskottet beaktar det som sägs ovan.

KuUU 5/2014 rd — RP 221/2013 rd

Helsingfors den 14 maj 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Inkeri Kerola /cent
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Ritva Elomaa /saf
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Leena Harkimo /saml

Pauli Kiuru /saml
Kimmo Kivelä /saf
Sanna Lauslahti /saml
Silvia Modig /vänst
Mikaela Nylander /sv
Pauliina Viitamies /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.